

## CONTRIBUIÇÃO E PAPEL DAS PASTAGENS E FORRAGENS NA PAC PÓS-2013\*

**Carlos A. F. Marques**

*Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Departamento de Gestão e  
CEFAGE, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia,  
Largo Marquês de Marialva, nº8, 7000-809 Évora*

*E-mail: [cmarques@uevora.pt](mailto:cmarques@uevora.pt)*

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo perspetivar, genericamente, os potenciais impactos da Política Agrícola Comum (PAC) pós-2013 nos sistemas agroflorestais baseados em pastagens e forragens em Portugal. Depois de sublinhar o contributo multifuncional em termos económicos, sociais e ambientais desses sistemas transmite-se a ideia fundamental de que os objetivos da PAC se mantêm mas que há uma mudança substancial dos instrumentos a adotar necessários para tornar a PAC mais equilibrada entre Estados Membros e agricultores e mais dirigida para a atividade agrícola. O novo sistema de pagamento uniforme por hectare de área elegível, a introdução da componente ambiental no primeiro pilar através da implementação de um pagamento complementar por hectare “verde”, o abandono do critério histórico e desligamento dos sistemas agropecuários tradicionalmente mais apoiados e a introdução do conceito de agricultor activo são novos instrumentos que permitem reconhecer e valorizar o contributo e papel que têm as pastagens e forragens na agricultura portuguesa quer em termos de competitividade dos sistemas agropecuários para que são mantidas e produzidas quer em termos do reconhecimento e valorização dos bens públicos ambientais e socioeconómicos que geram para a sustentabilidade da agricultura e viabilidade das áreas rurais. A adequada regulamentação desses novos instrumentos e uma estratégia pública complementar de apoio ao investimento, modernização e inovação dos sistemas agroflorestais baseados em pastagens e forragens podem promover a eficácia e eficiência dos recursos agroambientais disponíveis, a criação de riqueza e a sua valorização em mais bem-estar.

**PALAVRAS-CHAVE:** PAC pós-2013; Novos instrumentos; Implicações; Pastagens e forragens.

---

\* Comunicação apresentada na XXXIII Reunião da SPPF, Elvas, Maio de 2012.  
Os trabalhos publicados neste volume são da inteira responsabilidade dos autores.

## **CONTRIBUTIONS AND ROLE OF PASTURES AND FODDER CROPS IN PAC POST-2013**

### **ABSTRACT**

This article aims to discuss, in general terms, potential impacts of the Common Agricultural Policy (CAP) post-2013 in agroforestry systems based on pastures and fodder crops in Portugal. After emphasizing the multi-functional contribution of these systems in economic, social and environmental terms, the author argues that the fundamental objectives of the CAP remain the same but there is a substantial change of the tools needed and adopted to make the CAP more balanced between Member States and more directed to farmers and farming. These include the new uniform payment per hectare of eligible area, the introduction of the environmental component in the first pillar through the implementation of an additional payment per "green" hectare, the abandonment of the historical criteria and of coupled livestock systems support and the introduction of the concept of active farmers. These new tools might recognize and value the contribution and role of pastures and fodder in Portuguese agriculture in terms of competitiveness of the agri-forest livestock systems and in terms of public goods produced, therefore their contribution to socioeconomic and environmental sustainability of agriculture and of rural areas in Portugal. An appropriate regulation and implementation of these new tools and a strategy to support additional public investment, modernization and innovation of agroforestry livestock systems based on pastures and fodder crops can improve effectiveness and efficiency of agri-environmental resources available and create additional wealth and welfare.

**KEYWORDS:** PAC post-2013; New instruments; Implications; Pastures and fodder.

## **CONTRIBUIÇÃO E PAPEL DAS PASTAGENS E FORRAGENS NA PAC PÓS- 2013**

Este artigo tem por objetivo fundamental apresentar o contexto, as principais questões que resultam da reforma da PAC pós-2013 para as pastagens e forragens, e as consequências que podem ter para o aproveitamento do contributo dos sistemas agroflorestais de que constituem a base. Para esse efeito o artigo está organizado em três pontos. Começa-se por salientar o papel das pastagens e forragens para o

desenvolvimento sustentado da nossa agricultura. Passa-se, de seguida, à valorização desse papel em termos políticas públicas situando-o no enquadramento que lhe é dado pelas atuais propostas para a PAC pós-2013. Conclui-se, focando nas principais alterações em discussão a implementar com consequências nas pastagens e forragens e na sua sócio economia.

## **1. O contributo das pastagens e forragens**

As pastagens e forragens têm um papel fundamental em termos económicos, sociais e ambientais e dão uma contribuição relevante para o nosso desenvolvimento sustentado. São os sistemas agroflorestais em que se baseia a função de abastecimento de alimentos animais dos sistemas de produção agropecuários e da sua valorização sócio económica em termos de criação e distribuição de riqueza. Mas, são, muito mais que isso. São sistemas multifuncionais de regulação dos ecossistemas, contribuindo em termos ambientais para a mitigação das alterações climáticas, garantindo uma base de manutenção da biodiversidade, preservando os recursos naturais base da produção, como o solo e a água, mantendo e beneficiando a paisagem, e consequentemente, contribuindo para um conjunto de atividades sociais e económicas, como o lazer e o turismo. Todas estas funções fazem das pastagens e forragens sistemas de uso múltiplo cujo reconhecimento e valorização sócio económica e ambiental extravasa a esfera privada e, obviamente, têm que ser feitos em termos bem públicos.

## **2. Enquadramento e principais alterações da PAC pós-2013 no contexto das pastagens e forragens**

Os desafios e os objetivos da PAC pós-2013 não são novos (European Commission, 2010). Os objetivos de produção alimentar viável, gestão sustentada de recursos naturais e desenvolvimento territorial equilibrado são, praticamente, os mesmos das várias reformas da PAC nos últimos vinte anos. As razões que fundamentam a necessidade de revisão da PAC, de garantir segurança no abastecimento alimentar, promover a gestão sustentável de recursos naturais (solo, água e biodiversidade), responder a pressões sobre a produção agrícola das alterações climáticas, manter a competitividade, utilizar a diversidade de estruturas e sistemas de produção, reforçar a coesão socioeconómica das áreas rurais e tornar a PAC mais

equitativa e equilibrada entre Estados Membros (EM) e agricultores e mais dirigida para agricultores ativos, também não são novas, com exceção das últimas indicadas. A Comissão Europeia assume que a PAC deve ser mais equitativa e equilibrada e deve promover a atividade.

Mas há uma mudança substancial que é a dos instrumentos. Exatamente para tornar a PAC mais equitativa e equilibrada entre agricultores de diferentes EM e mais dirigida para a atividade agrícola é necessária uma substancial alteração dos instrumentos utilizados. Para pagamentos mais equitativos entre agricultores teremos um novo critério para dotação orçamental dos EM, em que os países que recebem menos de 90% do pagamento médio por hectare vão convergir para essa média em 1/3 da diferença, e um novo sistema de pagamentos diretos, tendo por base um pagamento uniforme por hectare, para abandonar o critério histórico dos pagamentos, o que também levanta a questão da nova área elegível. Para pagamentos mais dirigidos à atividade agrícola é introduzido o conceito de agricultor ativo.

Adicionalmente, ainda no âmbito dos pagamentos diretos, importa referir outra mudança substancial ao nível instrumental que é a introdução obrigatória da componente ambiental no primeiro pilar através da implementação de um pagamento complementar “verde” (*greening*), representando uma componente considerável mínima de 30% do envelope orçamental, muito além da eco condicionalidade até agora em vigor.

Finalmente, há outra questão, de contexto determinante para as pastagens e forragens, que é o do desligamento do pagamento das vacas aleitantes. Portugal é o EM com maior parte de componente ligada dos pagamentos, cerca de 25% contra uma média de 6% na EU-27 (Gabinete de Planeamento e Políticas, 2011). O contributo dos pagamentos ligados das vacas aleitantes é, com certeza relevante para este número, que nas novas regras é voluntário mas que se exceder os 10% tem que ser negociado com a Comissão.

### **3. Contribuição e papel das pastagens e forragens na PAC pós-2013**

O enquadramento, enquanto política pública, que a PAC pós-2013 dá para o reconhecimento e valorização do contributo e papel das pastagens e forragens é global e genericamente favorável. Há uma orientação de objectivos e uma gradual e sucessiva

implementação de instrumentos que reconhecem e valorizam o contributo das pastagens e forragens quer para a viabilidade e competitividade dos sistemas de produção agropecuária para que são produzidas e mantidas quer para o reconhecimento dos bens públicos ambientais e de viabilidade sócio económica das áreas rurais.

No entanto, este enquadramento tenderá a ter diferentes consequências consoante o tipo de produtores de pastagens e forragens em função da sua especialização e/ou intensificação produtiva. Os pagamentos base aos produtores de sistemas agropecuários intensivos e especializados em bovinos de leite e de carne serão mais baixos. Estes sistemas beneficiaram historicamente de apoios e prémios que por hectare são superiores à média nacional. O aumento da dotação global não será suficiente para manter esse apoio que será consideravelmente reduzido. Por outro lado, os sistemas de produção extensivos especializados de bovinos e de ovinos e caprinos e mistos com pecuária tenderão a ter aumentos de pagamentos base. É expectável que se assista a um ajustamento tecnológico nos sistemas produtivos competitivos de aproximação ou de acordo com as suas vantagens comparativas com diminuição da competitividade dos primeiros e aumento dos segundos.

Estes efeitos serão mais ou menos pronunciados com consequências para os sistemas produtivos consoante o nível em que venha a situar-se a superfície elegível. A superfície agrícola potencialmente elegível para atribuição do envelope nacional é de cerca de 3 milhões de hectares. Os critérios que venham a ser adotados para efeito de elegibilidade em termos de área e de produtor agrícola serão determinantes. Critérios mais exigentes do ponto de vista de manutenção de pastagens permanentes e de ligação do pagamento ao encabeçamento pecuário tenderão a resultar em menor área e número de produtores elegíveis e, conseqüentemente, a aumentos por hectare dos beneficiários.

Relacionado com estes efeitos está também a questão do desligamento no que toca à pecuária, especificamente no que respeita às vacas aleitantes. Como bem documentam os números tem-se verificado na agricultura uma progressiva passagem de terras em culturas temporárias para pastagens permanentes e naturais. O desligamento das culturas arvenses e a sua manutenção do ligamento aos bovinos terá contribuído para esse ajustamento. O desligamento do prémio às vacas aleitantes poderá ter efeitos similares. Em áreas com suficiente rentabilidade é provável que a atividade se mantenha, e, logo, a componente de pastagens e forragens que os suporta. No entanto,

em áreas mais marginais com níveis de produtividade e intensificação mais baixos tal poderá não ser o caso. Não se verificando uma necessidade de manter os efetivos, a minimização de custos pode levar ao seu ajustamento para baixo, ou mesmo, em alguns casos, ao abandono. Se as áreas de pastagem permanente mais extensivas, nomeadamente sob coberto de árvores como o Montado no Alentejo, forem consideradas como área elegível e forem incluídas no “*greening*” a necessidade da sua manutenção evitará o abandono e garantirá o pastoreio. O abandono terá surgido em alguns países e regiões pela classificação de pastagens permanentes para efeitos do RPU ser restritiva e não incluir áreas de pastagem permanente. O mesmo parece manter-se nas propostas da PAC pós-2013 pelo que esse risco continua a verificar-se se a implementação for inadequada.

Concluindo, a PAC pós-2013 vai mais longe em termos da valorização do contributo das pastagens e forragens em termos de bens públicos. Os pagamentos base e complementar ambiental permitirão sustentar produtores activos de pastagens e forragens pois uma maior parte dos pagamentos directos passará a valorizar os seus serviços ambientais e socioeconómicos. Uma adequada regulamentação em termos de elegibilidade e de atividade é fundamental para garantir a manutenção do seu contributo produtivo em sistemas agropecuários. O eventual impacto da diminuição dos apoios públicos via diminuição dos pagamentos directos aos produtores de sistemas produtivos competitivos é o aspeto negativo que tem que ser contrariado por políticas públicas alternativas com outros objetivos. Para o desenvolvimento sustentado da nossa agricultura também é crucial desenhar e implementar uma estratégia complementar pública de apoio ao investimento, de modernização e de inovação que promova a eficiência e eficácia de utilização dos recursos, a criação de riqueza e a sua valorização através de mais bem-estar social.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

EUROPEAN COMMISSION (2010) - The CAP towards 2020: Meeting the food, Natural resources and territory challenges of the future. Brussels. 15 p.

GABINETE DE PLANEAMENTO E POLÍTICAS (2011) - Proposta de Reforma da Política Agrícola Comum: Elementos relevantes e questões em debate, Consulta às Organizações de Agricultores. Lisboa: Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. 21 p.